FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT L.A. GEELHOED

föredraget den 6 mars 2001 [1]

Bakgrund

1. Genom förevarande talan har den spanska regeringen begärt ogiltigförklaring av Europeiska gemenskapernas kommissions beslut av den 28 juli 1999, genom vilket vissa utgifter som har verkställts av medlemsstaterna nekas gemenskapsfinansiering, till den del sagda beslut tillämpar de i ansökan nämnda finansiella korrigeringarna på Konungariket Spanien. Det är närmare bestämt fråga om en schablonmässig justering uppgående till 5 procent av en rad belopp som de spanska myndigheterna har deklarerat till Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (nedan kallad EUGFJ) avseende utgifter inom sektorn för offentlig lagring av nötkött. Kommissionen har yrkat att talan skall ogillas.

Tillämpliga bestämmelser

2. Finansieringen av gemenskapens jordbrukspolitik regleras i rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken. [2] I artikel 3.1 fastställs finansiering av vissa åtgärder som skall belasta EUGFJ.

3. I artikel 5.2 i förordning nr 729/70, ändrad genom rådets förordning (EG) nr 1287/95 av den 22 maj 1995, [3] föreskrivs följande:

"Efter att ha hört fondkommittén skall kommissionen:

...

c) besluta om utgifter som inte skall omfattas av gemenskapens finansiering enligt artiklarna 2 och 3 när den finner att utgifterna inte har betalats i överensstämmelse med gemenskapsreglerna.

1 — Originalspråk: nederländska.

2 — EGT L 94, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23. Nu ersatt av rådets förordning (EG) nr 1258/99 av den 17 maj 1999 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 160, s. 103).

3 — EGT L 125, s. 1. Nu artikel 7.4 i förordning (EG) nr 1258/99.

Varje beslut om att vägra finansiering skall föregås av att resultaten av kommissionens undersökningar och den berörda medlemsstatens svar överlämnas skriftligen varefter de två berörda parterna skall sträva efter att nå en överenskommelse om vilka åtgärder som skall vidtas.

Om ingen överenskommelse nås får medlemsstaten begära att ett förfarande inleds, i syfte att medla mellan deras respektive ståndpunkter inom en tid av fyra månader. Resultaten härav skall anges i en rapport, vilken skall överlämnas till och granskas av kommissionen innan ett beslut om att vägra finansiering fattas.

Kommissionen skall fastställa de belopp som skall undantas med beaktande i synnerhet av hur betydande bristen på överensstämmelse är. Kommissionen skall i detta syfte beakta överträdelsens natur och betydelse och den ekonomiska förlust som gemenskapen förorsakats.

..."

4. Vid tillämpningen av denna artikel är även artikel 8.1 i förordning nr 729/70 [4] relevant. Genom denna åläggs medlemsstaterna att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de skall försäkra sig om att transaktioner som finansieras av EUGFJ verkligen äger rum och att de genomförs korrekt.

5. I artikel 8.1 i kommissionens förordning (EG) nr 1663/95 av den 7 juli 1995 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 729/70 i fråga om förfarandet vid avslutande av räkenskaperna för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), [5] regleras denna skyldighet:

"När kommissionen, till följd av en eventuell undersökning anser att utgifter inte har verkställts i enlighet med gemenskapsreglerna, skall den meddela den berörda medlemsstaten sina iakttagelser, de korrigerande åtgärder som skall vidtas för att säkerställa framtida uppfyllande av reglerna och en utvärdering av de utgifter som den föreslår skall uteslutas enligt artikel 5.2 c i förordning (EEG) nr 729/70...."

6. Det förlikningsförfarande som avses i artikel 5 i förordning nr 729/70 regleras i kommissionens beslut 94/442/EG av den 1 juli 1994 om ett förlikningsförfarande i samband med räkenskapsavslutet för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ). [6] Genom detta beslut skapades ett förlikningsorgan. I artikel 2.2 i beslutet föreskrivs följande:

"En ansökan om förlikning kan tas upp till prövning endast om den finansiella juster-

4 — Nu artikel 8.1 i förordning (EG) nr 1258/99.

5 — EGT L 158, s. 6.

6 — EGT L 182, s. 45; svensk specialutgåva, område 3, volym 59, s. 78.

ing som kommissionen rekommenderar avseende en budgetpost

— överstiger 0,5 miljoner ecu, eller

— motsvarar mer än 25% av medlemsstatens totala årliga utgifter under den aktuella budgetposten.

Vidare kan organets ordförande förklara att en förlikningsansökan kan tas upp till prövning, om medlemsstaten vid de bilaterala diskussioner som avses i artikel 1.1 a hävdar och visar att ärendet är en principfråga som berör tillämpningen av gemenskapsbestämmelser."

Det administrativa förfarandet

7. Mot bakgrund av de resultat kommissionen kom fram till vid kontrollen av efterlevnaden av gemenskapsbestämmelserna om offentlig lagring av nötkött tillställde kommissionen den 12 juni 1998 de spanska myndigheterna ett meddelande med stöd av artikel 8 i förordning nr 1663/95. Vid kontrollerna hade det framkommit att de centrala kontrollerna avseende vikt, klassificering, förpackning och temperatur vid inspektionsförfarandet avseende vissa framkvartsparter av slaktade nötkreatur inte hade genomförts med den noggrannhet som krävs enligt gemenskapsbestämmelserna. Kommissionen förklarade i sitt meddelande att den hade för avsikt att vid avslutet av räkenskaperna för räkenskapsåren 1996 och 1997 tillämpa en schablonmässig korrigering på 5 procent av de belopp som deklarerats av Konungariket Spanien i budgetposterna 2111 (tekniska kostnader), 2112 (finansiella kostnader) och 2113 (andra kostnader). Justeringen avsåg "köp och lagring" av nötkött. Kommissionen gav också de spanska myndigheterna tillfälle att inkomma med en förlikningsansökan. Den spanska regeringen utnyttjade inte denna möjlighet.

8. Genom beslut av den 28 juli 1999 beslutade kommissionen att tillämpa en schablonmässig korrigering uppgående till 5 procent av vissa utgifter. Det var närmare bestämt fråga om de budgetposter som angavs i meddelandet av den 12 juni 1998.

Parternas grunder och argument

9. Den spanska regeringen baserar sin talan på två grunder. För det första har den gjort gällande att rätten till försvar och rättssäkerhetsprincipen har åsidosatts (de två första argumenten). För det andra har den hävdat att principen om likabehandling har åsidosatts (det tredje argumentet).

10. Vid en samlad bedömning kan Konungariket Spaniens argument sammanfattas på följande sätt:

1) Eftersom den finansiella korrigeringens belopp inte angavs i meddelandet och korrigeringen var villkorad av att kompletterande uppgifter insändes, kunde Konungariket Spanien inte veta om villkoren för att begära förlikningsorganets ingripande, vilka anges i kommissionens beslut 94/442, var uppfyllda. Enligt den spanska regeringen utgör inte hänvisningen till beslutet ett rent formellt rekvisit, utan en medlemsstat måste ges tillfälle att begära att förlikningsorganet skall ingripa.

2) I meddelandet angavs att på grund av brister i efterlevnaden av bestämmelserna om lagring av nötkött, skulle en finansiell korrigering uppgående till 5 procent av de utgifter som deklarerats av Konungariket Spanien i budgetposterna 2111, 2112 och 2113 tillämpas vid avslutet av räkenskaperna för räkenskapsåren 1996 och 1997. Eftersom de utgifter som deklarerats i budgetposten 2113 emellertid var negativa, ansåg de spanska myndigheterna att kommissionen inte skulle beakta dem vid beräkningen av den finansiella korrigeringens totalbelopp. Kommissionen tillämpade helt enkelt en korrigering av de utgifter som omfattas av budgetpost 2113 avseende köp av nötkött och inte av det — negativa — totalbeloppet för de utgifter som deklarerats i denna post under räkenskapsåret. Följaktligen var den föreslagna korrigeringen mycket högre än den som följde av meddelandets ordalydelse.

3) De brister i kontrollerna av lagringen av nötkött som beskrivs i kommissionens sammanfattande rapport är jämförbara med dem som upptäcktes i andra medlemsstater. Emellertid har en finansiell korrigering uppgående till endast 2 procent tillämpats avseende de sistnämnda, medan en korrigering uppgående till 5 procent har föreskrivits för Konungariket Spanien. Den spanska regeringen har i sin ansökan förklarat att situationen i Spanien är jämförbar med den i de övriga berörda medlemsstaterna, nämligen Förenade kungariket och Förbundsrepubliken Tyskland. I de tre fallen är det sammanfattningsvis fråga om brister som konstaterats vid den preliminära kontrollen av slaktkropparna och bristerna i sig är också likartade. I samtliga dessa fall saknades i själva verket tillräckliga garantier för att de som ansvarade för att genomföra kontrollerna var oberoende.

11. Den spanska regeringen har inte förnekat de omständigheter som ligger till grund för den finansiella korrigeringen.

12. I fråga om det första argumentet har kommissionen genmält att vid tidpunkten för meddelandet av den 12 juni 1998 kunde dess enheter inte exakt beräkna den finansiella korrigeringen eftersom information från de spanska myndigheterna om köttets vikt och värde behövdes. Meddelandet av den 12 juni 1998 innehöll emel-

lertid en exakt beskrivning av de utgifter som korrigeringen avsåg. De spanska myndigheterna hade genom en enkel räkneoperation kunnat beräkna beloppet för den finansiella korrigering som avsågs i meddelandet av den 12 juni 1998. Avsaknaden av en exakt uppgift om beloppet i detta skede av förfarandet överensstämmer med artikel 8 i förordning nr 1663/95, samt med gängse praxis, och utgör inte ett hinder för att vända sig till förlikningsorganet. I sitt meddelande av den 12 juni 1998 anmodade kommissionen uttryckligen Konungariket Spanien att begära ett sådant ingripande. Vidare har kommissionen i detta avseende påpekat att möjlighet att pröva en förlikningsansökan endast saknas när beloppet är lägre än 0,5 miljoner euro. I detta fall överskrids det beloppet med råge. För övrigt tillämpas inte gränsen på 0,5 miljoner euro strikt.

13. Enligt kommissionen är det andra argumentet felaktigt i sak. Den har förklarat att de konstaterade bristerna hade samband med köp och lagring av nötkött. Korrigeringen tillämpades endast på kostnaderna avseende dessa två moment. För att kunna pröva detta argument i sak begärde domstolen att kommissionen skulle precisera de utgifter som faktiskt hade beaktats för var och en av budgetposterna. I en skrivelse av den 15 januari 2001 har kommissionen ännu en gång beskrivit hur den finansiella korrigeringen beräknats. I skrivelsen har kommissionen upprepat att bristerna konstaterats vid köp och lagring — inte vid försäljning — av det lagrade nötköttet. Vid tidpunkten för inspektionen hade ännu ingen försäljning skett. Därför beaktades inte försäljningspriset vid beräkningen av korrigeringen. Dessutom har kommissionen förklarat varför det — inom ramen för en påföljd avseende uppköp och lagring — inte skulle vara skäligt att beakta försäljningspriset. Den har dock tillagt att den vid korrigeringen avseende budgetpost 2111 faktiskt tog hänsyn till försäljningen, men effekten av detta var försumbar (omkring 350 euro). Kommissionen är villig att göra en ny beräkning av korrigeringens belopp i detta avseende om domstolen skulle finna det nödvändigt. Kommissionen har bifogat ett antal bilagor av vilka det framgår att de ursprungligen föreslagna korrigeringarna justerades till beloppet efter den spanska regeringens invändningar.

14. Till svar på det tredje argumentet har kommissionen förnekat att de konstaterade brister i kontrollerna som Konungariket Spanien kritiseras för skulle vara jämförbara med de brister som konstaterats i fråga om de övriga nämnda medlemsstaterna, på vilka en schablonmässig nedsättning med 2 procent tillämpades. I detta avseende har kommissionen hänvisat till sin sammanfattande rapport. Kommissionen tillämpade de kriterier som fastställdes i dess dokument nr VI/5330/97 av den 23 december 1997 med riktlinjer för beräkningen av de finansiella konsekvenserna av dessa brister för EUGFJ. Den har tillagt att en medlemsstat alltid kan visa att risken för faktisk förlust för EUGFJ är mindre än det föreslagna korrigeringsbeloppet. Konungariket Spanien bör emellertid diskutera karaktären och följderna av de brister som kommissionen funnit, inte korrigeringens nivå. Till skillnad från den brittiska och den tyska regeringen har den spanska regeringen inte lagt fram övertygande argument till styrkande av att risken för faktiska förluster för EUGFJ är lägre än den tillämpade nedsättningens procentsats. Slutligen har kommissionen även förklarat

att effekten av korrigeringen inte skiljer sig så mycket mellan Spanien och Tyskland, eftersom justeringen med två procent i Tysklands fall tillämpas på samtliga utgifter för lagring av nötkött, medan justeringen med 5 procent i Spaniens fall endast berör vissa budgetposter.

15. Den spanska regeringen har i sin replik kritiserat kommissionen för att den inte har ansett det nödvändigt att bemöta de uppgifter som lämnats av sagda regering och för att ha begränsat sig till att upprepa allmängiltiga uttalanden. Den spanska regeringen har även förklarat att den inte kände till den tolkning beträffande förlikningsorganets ingripande som gjorts gällande av kommissionen. I repliken behandlas även frågan om (fastställandet av beloppet av) de budgetposter på vilka korrigeringen tillämpades.

16. I dupliken har kommissionen åter sammanfattat det förfarande som skall följas. Kommissionen skall konstatera att gemenskapsrätten har åsidosatts. När så har skett förfogar den över ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning av justeringens procentsats, varvid den skall utgå från sin bedömning av överträdelsens svårighetsgrad. Kommissionen har inte tillgång till de medel som krävs för att fastställa den faktiska skadan för gemenskapens budget. Enligt dess uppfattning kan medlemsstaten ifrågasätta justeringens procentsats. Därvid bör den inte bara motbevisa bedömningen av överträdelsens svårighetsgrad, utan även visa att omfattningen av den eventuella skadan inte står i förhållande till den tillämpade justeringens procentsats.

Kommissionens linje

17. Vid tillämpningen av finansiella rättelser följer kommissionen en linje som fastslogs för första gången i ett arbetsdokument av den 1 juni 1993, den så kallade Belle-rapporten. [7] Detta dokument har vid ett flertal tillfällen åberopats inför domstolen. I sitt förslag till avgörande i målet Grekland mot kommissionen, [8] redogjorde generaladvokaten Fennelly för dokumentets bakgrund och karaktär. År 1992 inrättade kommissionen en intern arbetsgrupp med uppgift att utveckla en metod för åläggande av sanktioner för de medlemsstater som har tillämpat de gemenskapsrättsliga bestämmelserna på ett felaktigt sätt. Kommissionen och medlemsstaternas representanter i kommittén för EUGFJ godtog de riktlinjer som denna arbetsgrupp drog upp. De anses inte utgöra en tvingande norm. Valet av justeringssats måste göras utifrån en bedömning av de risker för gemenskapens budget som följer av bristerna i de kontroller som har genomförts av medlemsstaterna. Arbetsgruppen fastställde tre nivåer för schablonmässiga nedsättningar av ersättningar: 2 procent, 5 procent och 10 procent. Senare ersattes Belle-rapporten av kommissionens arbetsdokument nr VI/5330/97 av den 23 december 1997, som innehåller nya riktlinjer för beräkningen av

7 — Dokument nr VI/216/93 av den 1 juni 1993.

8 — Förslag till avgörande i mål C-50/94 i vilket dom avkunnades den 4 juli 1996 (REG 1996, s. I-3331).

de finansiella återverkningarna. Detta nya dokument innehåller inte någon väsentlig ändring av kriterierna i Belle-rapporten, men tillägger en ny kategori: en nedsättning med 25 procent i allvarliga fall. Det beslut av kommissionen som klandrats i förevarande fall grundas på de riktlinjer som återfinns i det senare arbetsdokumentet.

18. Belle-rapporten och det nämnda arbetsdokumentet innehåller således riktlinjer för det fall att finansiella rättelser skall tillämpas mot en medlemsstat. I svåra fall föreskrivs en metod med en schablonmässig procentsats: [9]

"Eftersom det har blivit mycket vanligt att systemen är föremål för revision, gör EUGFJ allt oftare en värdering av den risk som uppstår genom att system är bristfälliga. Det ligger i sakens natur att det vid en kontroll i efterhand sällan kan fastställas huruvida en ansökan var giltig vid tidpunkten för betalningen... Förlusten för gemenskapsfonderna bör därför bestämmas genom att värdera den risk som uppstår genom att kontroller är bristfälliga med avseende på hur eller hur ofta de genomförs..."

9 — Citatet är hämtat ur Belle-rapporten.

I rapporten föreskrivs tre schablonmässiga procentsatser för korrigeringar:

"a) 2 procent av utgifterna, om det uteslutande rör sig om vissa mindre viktiga brister i kontrollsystemet eller i verkställigheten av kontrollerna som inte är av väsentlig betydelse för att säkerställa att utgifterna var korrekta, innebärande att det skäligen kan antas att risken för förlust för EUGFJ var ringa.

b) 5 procent av utgifterna, om det rör sig om betydande brister i kontrollsystemet eller i verkställigheten av kontrollerna som är av väsentlig betydelse för att fastställa om utgifterna var korrekta, innebärande att det skäligen kan antas att risken för förlust för EUGFJ var betydande.

c) 10 procent av utgifterna, om det rör sig om brister i kontrollsystemet som helhet eller i dess grundläggande struktur eller i verkställigheten av väsentliga kontroller som syftade till att säkerställa att utgifterna var korrekta, innebärande att det skäligen kan antas att risken för en mycket stor förlust för EUGFJ var överhängande."

19. Vidare föreskriver riktlinjerna i sagda rapport att hänsyn, i de fall det är tveksamt

vilken rättelse som skall tillämpas, skall tas till följande punkter såsom förmildrande omständigheter:

"— Har de nationella myndigheterna vidtagit effektiva åtgärder för att komma till rätta med bristerna då dessa har upptäckts?

— Har bristerna uppkommit till följd av svårigheter att tolka de gemenskapsrättsliga texterna?"

20. Belle-rapporten återspeglar en praxis som kommissionen sedan länge tillämpat och som består i en tillämpning av schablonmässiga korrigeringar av ersättningen till medlemsstaterna för utgifter som de har ådragit sig vid tillämpningen av den gemensamma jordbrukspolitiken. Enligt kommissionen utgör kriterierna i Belle-rapporten "en gemensam grundläggande överenskommelse i den meningen att man valt en medelväg genom att ett schablonbelopp fastställs om det visar sig vara omöjligt att exakt bestämma korrigeringsbeloppet. Detta gör det möjligt att samtidigt iaktta gemenskapsrätten och en god förvaltning av resurserna inom gemenskapen samt att uppfylla medlemsstaternas förståeliga önskan att undvika överdrivna och oproportionerliga justeringar". [10]

10 — Se domen i målet Grekland mot kommissionen (ovan fotnot 8), punkt 24.

Domstolens rättspraxis avseende denna linje

21. Domstolen har vid ett flertal tillfällen prövat praxis avseende de schablonmässiga korrigeringarna och det sätt på vilket dessa beskrivs i Belle-rapporten och i det arbetsdokument som ersatte denna, senast i domen i målet Grekland mot kommissionen. [11] Liksom domen i målet Italien mot kommissionen [12] bekräftar denna dom att domstolen inte ifrågasätter riktigheten i kriterierna i Belle-rapporten. Dessa kriterier utgör även utgångspunkten för domstolens bedömning.

22. Således är domstolens inställning följande. Som framgår bland annat av domen i målet Förenade kungariket mot kommissionen [13] skall kommissionen visa att en medlemsstat har åsidosatt den gemensamma jordbrukspolitikens bestämmelser, exempelvis — som i förevarande mål — genom att inte ha genomfört tillräckliga kontroller av utgifterna. När detta väl styrkts skall kommissionen agera. Den förfogar dock över ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning vid valet av den påföljd som skall tillämpas. Den berörda medlemsstaten måste visa att de omständigheter som har konstaterats av kommissionen inte är riktiga och att institutionen drar felaktiga slutsatser av dessa,

11 — Domstolens dom av den 13 juli 2000 i mål C-243/97 (REG 2000, s. I-5813).

12 — Domstolens dom av den 1 oktober 1998 i mål C-242/96 (REG 1998, s. I-5863).

13 — Domstolens dom av den 24 mars 1988 i mål C-347/85 (REG 1988, s. 1749), punkt 16. Denna dom behandlar frågan om bevisbördan utförligt. Se även domen i målet Italien mot kommissionen (ovan fotnot 12), punkt 58.

exempelvis genom att tillämpa en alltför hög schablonmässig korrigering. I domen i det ovannämnda målet Grekland mot kommissionen [14] fastslås följande:

"26 Det finns anledning att först påminna om att enligt domstolens rättspraxis... har kommissionen inte något annat val än att generellt neka finansiering av de ifrågavarande utgifterna, om det visar sig omöjligt att med säkerhet fastställa i vilken utsträckning en nationell åtgärd i strid mot gemenskapsrätten har givit upphov till en ökning av de utgifter som återges i en budgetpost för EUGFJ.

27 Vidare finns det anledning att påpeka att det ankommer på medlemsstaten att visa att förutsättningarna är uppfyllda för att få den av kommissionen nekade finansieringen, då kommissionen inte medger att EUGFJ skall stå för vissa utgifter av det skälet att de har förorsakats av att medlemsstaten har överträtt gemenskapsrättsliga bestämmelser....

28. Om kommissionen, inom ramen för sitt uppdrag att avsluta räkenskaperna, i stället för att neka finansiering av utgifterna i sin helhet, försöker fastställa de regler som syftar till att göra en åtskillnad beroende på den riskgrad som olika bristfälliga kontrollnivåer innebär för EUGFJ, ankommer det på medlemsstaten att visa att dessa kriterier är godtyckliga och orättvisa...."

23. Vidare hänvisar jag till domen i målet Nederländerna mot kommissionen, [15] där fördelningen av bevisbördan mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten slås fast. Domstolen förklarar i punkt 17: "Kommissionen är inte skyldig att på ett uttömmande sätt visa att de uppgifter som medlemsstaterna har ingett är felaktiga. Den behöver endast visa att det föreligger allvarliga och berättigade skäl att betvivla riktigheten... Denna lättnad i kommissionens bevisbörda förklaras av att det är medlemsstaten som har lättast att samla in och kontrollera de uppgifter som är nödvändiga för att avsluta räkenskaperna för EUGFJ. Det åligger följaktligen medlemsstaten att så detaljerat och fullständigt som möjligt bevisa riktigheten av sina sifferuppgifter samt, i förekommande fall, felaktigheter i kommissionens beräkningar." Domstolen har upprepat denna formulering i flera senare domar. [16]

24. Som jag nämnt ovan kan man av domstolens fasta rättspraxis dra slutsatsen att kommissionen förfogar över ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning vid tillämpningen av påföljder när en medlemsstat har gjort otillräckliga kontroller av utgifterna inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Kommissionen kan helt motsätta sig att ersätta de berörda utgifterna, men den kan även, som i förevarande fall, tillämpa en procentuell

14 — Se ovan fotnot 8, punkt 26 ff.

15 — Domstolens dom av den 10 november 1993 i mål C-48/91 (REG 1993, s. I-5611).

16 — Se exempelvis domstolens dom av den 18 maj 2000 i mål C-242/97, Belgien mot kommissionen (REG 2000, s. I-3421), punkt 104.

justering. Det är uppenbart att de procentsatser för nedsättning som anges i Bellerapporten, nämligen 2 procent, 5 procent och 10 procent, utgör en mycket mildare påföljd än en total vägran att ersätta utgifterna.

25. Beträffande frågan om bevisbördan bör följande påpekas. Enligt bland annat domen i målet Grekland mot kommissionen ligger bevisbördan för ett antal aspekter på den medlemsstat som ifrågasätter riktigheten i den påföljd som den har ålagts: [17]

a) rätten till att EUGFJ skall svara för de kostnader som sagda medlemsstat har ådragit sig,

b) riktigheten i de uppgifter som kommissionen grundar sig på,

c) riktigheten i de kriterier som kommissionen använder för att fastställa justeringen. Om de kriterier som fastställdes i Belle-rapporten [18] används skall de presumeras vara lämpliga. Eftersom det inte är fråga om bindande regler anser jag emellertid att medlemsstaten kan försöka visa att kriterierna i Bellerapporten i fråga om denna medlemsstat är godtyckliga eller oskäliga, och

d) det sätt på vilket kriterierna tillämpas.

17 — Domstolens dom av den 4 juli 1996 (ovan fotnot 8).

18 — I förevarande mål i dokumentet av den 23 december 1997.

Bedömning av tvisten

Kärnan i systemet

26. Finansieringen genom EUGFJ av medlemsstaternas genomförande av den gemensamma jordbrukspolitiken har givit upphov till en riklig rättspraxis från domstolen. Därför kan bedömningen av ett mål som det förevarande i hög grad grundas på befintlig — ofta fast — rättspraxis från domstolen.

27. Enligt min uppfattning ligger kärnan i systemet — och i domstolens rättspraxis — i det faktum att det i detta fall är medlemsstaterna som ombesörjer tillämpningen av ett system som finansieras av gemenskapen. Följaktligen är de skyldiga att detaljerat motivera de utgifter som verkställts i det sammanhanget. Det är även medlemsstaterna som har tillgång till uppgifterna om de faktiska utgifterna. Kommissionen bör inskränka sig till att genomföra en kontroll (genom stickprov), varvid den dessutom i hög grad är beroende av uppgifter från medlemsstaterna. Detta — bräckliga — system förutsätter ett omfattande utrymme för kommissionens skönsmässiga bedöm-

ning vid åläggandet av påföljder för konstaterade oegentligheter. De schablonmässiga justeringarna är nödvändiga eftersom kommissionen inte kan ha tillgång till samtliga uppgifter. Å andra sidan bör kommissionen givetvis undvika allt godtycke vid tillämpningen av systemet. Kommissionen bör agera snabbt såväl vid fastställandet och beteckningen av de omständigheter som kan leda till att korrigeringar tillämpas som vid åläggandet av dessa.

28. Kommissionen skall i förekommande fall — efter en inspektion som denna har gjort — kunna bevisa att en oegentlighet har förekommit och den skall även ange i vad denna oegentlighet består. Därefter kan den föreslå en påföljd. Därvid skall den anföra grunder för att den föreslagna påföljden motsvarar arten, svårighetsgraden och betydelsen av den konstaterade oegentligheten, även om det inte är nödvändigt att styrka detta. Därefter ankommer det på medlemsstaten att — med utgångspunkt från uppgifter som bara denna och inte kommissionen förfogar över — visa att kommissionen felaktigt har fastställt omständigheterna, eller i tillämpliga fall, har bedömt dem fel och att den föreslagna påföljden inte står i proportion till de konstaterade oegentligheternas art, svårighetsgrad och betydelse.

Med tanke på den föga exakta karaktären på de kriterier som används av kommissionen fäster jag stor vikt vid det förlikningsförfarande som föreskrivs i systemet. Detta förlikningsförfarande ger tillfälle till ett tillfredsställande utbyte av argument och uppgifter mellan parterna.

Tvistens räckvidd

29. En annan viktig omständighet i förevarande mål är att den spanska regeringen inte har bestridit att den åsidosatt bestämmelserna i den gemensamma jordbrukspolitiken genom att inte ha genomfört tillräckliga kontroller av utgifterna inom sektorn för offentlig lagring av nötkött. Därför kunde kommissionen i princip vidta en åtgärd för att tillämpa en finansiell korrigering avseende de utgifter som verkställts av den spanska regeringen. Således är endast omfattningen av den av kommissionen tillämpade justering ifrågasatt.

30. Eftersom det framgår att den spanska regeringen inte uppfyllde sin skyldighet att kontrollera sina utgifter inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, följer av ovansagda att kommissionen förfogar över ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning vid tillämpningen av påföljden och att det ankommer på den berörda medlemsstaten att motbevisa kommissionens resultat och slutsatser. I fråga om bevisbördan hänvisar jag till punkt 25 ovan. Förevarande mål inskränker sig till de aspekter som nämns i punkterna b och d i nämnda punkt. Den spanska regeringen har ifrågasatt riktigheten i de uppgifter som kommissionen har grundat sig på, och gjort gällande att den justering som tillämpats på budgetpost 2113 är oskälig. Vidare har den spanska regeringen ifrågasatt det sätt på vilket kriterierna har tillämpats, som enligt dess uppfattning har lett till att en procentuell korrigering med 5 procent tillämpats för Spanien, medan justeringen för Förbundsrepubliken Tyskland och Förenade kungariket endast uppgick till 2 procent.

Det första argumentet

31. Genom sitt första argument har den spanska regeringen förklarat att det formella skriftliga meddelandet av den 12 juni 1998 inte innehöll någon uppgift om vilket belopp den finansiella korrigeringen uppgick till. Den har gjort gällande att Spanien till följd av denna brist inte kunde begära att förlikningsorganet skulle ingripa.

32. Detta argument avser i första hand frågan om kommissionen kunde skicka ett meddelande som inte innehöll en exakt angivelse av det belopp på vilket den procentuella justeringen skulle tillämpas.

33. Kommissionen har i sitt svaromål helt riktigt hänvisat till lydelsen av artikel 8 i förordning nr 1663/95. Enligt denna artikel "skall [kommissionen] meddela den berörda medlemsstaten sina iakttagelser, de korrigerande åtgärder som skall vidtas för att säkerställa framtida uppfyllande av reglerna och en utvärdering av de utgifter som den föreslår skall uteslutas enligt artikel 5.2 c i förordning (EEG) nr 729/70". Eftersom det i artikeln talas om en "utvärdering" av utgifterna, anser jag inte i likhet med kommissionen att det är nödvändigt att exakt ange beloppet.

34. I domstolens rättspraxis finner jag även grunder som stöder min uppfattning att det inte är nödvändigt att i ett meddelande kvantifiera den konstaterade oegentligheten. Således förklarade domstolen i domen i målet Nederländerna mot kommissionen [19] att medlemsstaten har bättre möjligheter att insamla och kontrollera de uppgifter som krävs för avslutet av EUGFJ:s räkenskaper. Följaktligen ålägger domstolen medlemsstaten bevisbördan för uppgifterna. Likaså anser jag att det är viktigt att framhålla att domstolen godtar att kommissionen tillämpar en schablonmässig justering om den inte kan fastställa en summa på den skada som åsamkats EUGFJ. [20] Detta tyder på att det inte krävs att kommissionen exakt skall ange oegentlighetens belopp. I mer allmänna ordalag innebär även den linje som följts, såsom den har tolkats av domstolen, detsamma som att kräva att kommissionen skall lägga fram grunder för att bestämmelserna i den gemensamma jordbrukspolitiken har åsidosatts, [21] medan medlemsstaterna skall tillhandahålla övriga uppgifter.

35. Allt detta bekräftas av det faktum att kommissionen, vilket den har bekräftat i sitt svaromål, i detta fall handlade i enlighet med gängse praxis. Naturligtvis hindrar inte detta att kommissionens meddelande på ett tillfredsställande sätt skall ange de omständigheter som korrigeringen avser. Enligt min uppfattning är skrivelsen av den 12 juni 1998 tillräckligt utförlig, eftersom den anger de berörda budgetposterna och dessutom anger vilka delar (kvartspar-

19 — Domstolens dom av den 10 november 1993 i mål C-48/91 (REG 1993, s. I-5611).

20 — Se, exempelvis, domen i målet Italien mot kommissionen (ovan punkt 12).

21 — I den ovannämnda domen i målet Nederländerna mot kommissionen slog domstolen fast att det är tillräckligt med allvarliga och berättigade skäl. För ett liknande resonemang se domen i målet Belgien mot kommissionen (ovan fotnot 16).

ter) av det lagrade nötköttet[22] som korrigeringarna avser. Som kommissionen korrekt har påpekat kan den spanska regeringen själv beräkna beloppet.

36. För det andra måste det utredas om den spanska regeringens rätt till ett tillfredsställande förfarande åsidosattes genom meddelandet. Jag vill peka på att kommissionen i meddelandet av den 12 juni 1998 uttryckligen nämnde möjligheten att begära förlikningsorganets ingripande. Jag anser att den spanska regeringen under de omständigheter som var för handen i förevarande fall ensam är ansvarig för att inte ha utnyttjat denna möjlighet. För det första kunde den spanska regeringen, om den var tveksam om möjligheten att få frågan prövad, ha ingivit en preliminär förlikningsansökan. För det andra kunde den ha skingrat tvivlen genom att själv beräkna budgetpostens belopp, eftersom den hade tillgång till de uppgifter som krävdes för denna beräkning eller, åtminstone, för att göra en kvalificerad uppskattning av beloppen. För det tredje är saken den, som kommissionen har bekräftat i sitt svaromål, att förlikningsorganet inte tillämpar gränserna för att godta en ansökan strikt. Det skall medges att det inte framgår om den spanska regeringen kände till denna praxis hos förlikningsorganet. Kanske måste det inte heller vara fallet. Det måste dock fastslås att det av ordalydelsen av artikel 2.2 i kommissionens beslut av den 1 juli 1994, om upprättandet av förlikningsorganet, framgår att organets ordförande förfogar över ett visst utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om att ta upp en fråga till prövning. Beträffande principfrågor kan ordföranden faktiskt till och med pröva en fråga som avses i en förlikningsansökan som inte uppfyller de beloppsvillkor som anges i beslutet.

37. Slutligen har den spanska regeringen förklarat att rättssäkerhetsprincipen har åsidosatts. Enligt gemenskapsrätten innebär denna princip att en bestämmelse skall vara klar och dess tillämpning förutsebar för den berörde, i detta fall för den spanska regeringen. "Detta krav på rättssäkerhet måste iakttas än mer strikt i fråga om regler som kan innefatta ekonomiska konsekvenser, så att de berörda exakt kan känna till omfattningen av de förpliktelser som reglerna ålägger dem", enligt vad domstolen slog fast i sin dom i målet Danmark mot kommissionen.[23] I fråga om åsidosättandet av rättssäkerhetsprincipen kan jag fatta mig kort. Mot bakgrund av ovanstående överväganden drar jag slutsatsen att den spanska regeringen hade tillräcklig kännedom om omfattningen av sina skyldigheter och rättigheter.

38. Min slutsats är att det första argumentet inte kan godtas.

22 — Det är fråga om två framkvartsparter, eftersom bakkvartsparter enligt kommissionens skrivelse inte är föremål för interventionen.

23 — Domstolens dom av den 15 december 1987 i mål 348/85 (REG 1987, s. 5225), punkt 19. Enligt domstolen utgör den fast rättspraxis.

Det andra argumentet

39. Detta argument är nära förknippat med det första. Även här har den spanska regeringen gjort gällande att rätten till försvar och rättssäkerhetsprincipen har åsidosatts. Jag anser inte att det är nödvändigt att på nytt ta upp denna fråga inom ramen för detta påstående. Det skiljer sig emellertid på en viktig punkt från det första. Medan det första argumentet innebär en kritik av oklarheten i kommissionens meddelande av den 12 juni 1998, är det här fråga om huruvida meddelandet och kommissionens beslut av den 28 juni 1999 är rättsenliga.

40. Det är närmare bestämt fråga om den justering som tillämpades avseende utgifterna i budgetpost 2113. I detta avseende har domstolen begärt en mer utförlig förklaring av kommissionen. Jag anser att kommissionen i tillräcklig grad har klargjort varför justeringen endast avsåg köp och lagring av nötkött och inte försäljning. Som kommissionen med rätta har klargjort var det vid tidpunkten för inspektionen inte möjligt att beakta försäljningen. Jag delar dessutom kommissionens uppfattning att åläggandet av en påföljd på grund av bristfälliga kontroller avseende köp och lagring av nötkött inte förutsätter att försäljningspriset beaktas. En annan sak är att allt tycks tyda på att försäljningen faktiskt beaktades i fråga om budgetpost 2111. Eftersom denna punkt är ostridig begränsar jag mig till en anmärkning för tydlighetens skull. Enligt min mening är det uppenbart att kommissionen kommer att kompensera Spanien för skillnaden — förvisso en liten sådan —, även om domstolen inte skulle behandla denna fråga.

41. Jag kommer till slutsatsen att inte heller det andra argumentet kan godtas.

Det tredje argumentet

42. Genom sitt tredje argument har den spanska regeringen klandrat kommissionen för att ha behandlat medlemsstater olika, vilket utgör ett åsidosättande av principen om likabehandling. I själva verket tillämpades på Förbundsrepubliken Tyskland och Förenade kungariket, länder i vilka liknande brister hade upptäckts, en korrigering med 2 procent och inte 5 procent.

43. För det första anser jag att det omfattande utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen förfogar över vid tillämpningen av justeringssatser inte kan tolkas så, att jämförbara fall kan behandlas olika.

44. I domen i målet Belgien mot kommissionen[24] fastslog domstolen i fråga om principen om likabehandling följande:

"I detta hänseende konstaterar domstolen först och främst att varje enskilt fall i princip skall bedömas för sig, i syfte att fastställa huruvida den medlemsstat som är i fråga har iakttagit de gemenskapsrättsliga kraven vid genomförandet av de transaktioner som finansierats av EUGFJ och, i förekommande fall, på vilket sätt kraven har åsidosatts.... Detta innebär inte att en medlemsstat inte kan göra gällande att likabehandlingsprincipen har åsidosatts. Den kan emellertid endast göra så om de olika fall som åberopas åtminstone är jämförbara med hänsyn till samtliga omständigheter, särskilt vad gäller den tidsperiod under vilken utgifterna uppkommit, de berörda sektorerna och vilka oegentligheter som avses.... Domstolen erinrar vidare om att, enligt fast rättspraxis, förbjuden diskriminering endast föreligger när lika situationer behandlas olika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (se bland annat dom av den 18 maj 1994 i mål C-309/89, Cordoniu mot rådet, REG 1994, s. I-1853, punkt 26; svensk specialutgåva, volym 15, s. 141)."

45. Enligt min uppfattning är det i förevarande fall med tillämpning av dessa kriterier nödvändigt att jämföra de oegentligheter som konstaterats i Spanien med dem som upptäckts i Förenade kungariket och i Förbundsrepubliken Tyskland, för att därefter jämföra de ålagda påföljderna.

46. Av den sammanfattande rapporten framgår enligt min uppfattning tveklöst att det inte är lämpligt att göra en jämförelse med Förenade kungariket. Förenade kungariket klandras faktiskt bara för överträdelser i ett enda avseende av kontrollen medan den kritik som riktas mot Konungariket Spanien omfattar en hel rad aspekter (vikt, klassificering, förpackning och temperatur).

47. Beträffande jämförelsen med Tyskland vill jag framhålla följande. I samband med det formella meddelandet föreslog kommissionen i fråga om Tyskland samma procentuella justering som för Spanien, det vill säga 5 procent. Därpå begärde de tyska myndigheterna — till skillnad från de spanska — att förlikningsorganet skulle ingripa. Slutligen fastställdes procentsatsen för korrigeringen med utgångspunkt från detta organs bedömning till 2 procent. I detta avseende anser jag att det är avgörande att den tyska regeringen, vilket framgår av förlikningsorganets bedömning, framförde synpunkter som på ett rimligt sätt kunde motivera att korrigeringens procentsats sattes ned. Genom dessa synpunkter styrktes faktiskt att det i Tyskland existerade ett ur kvalitetssynpunkt tillräckligt väl organiserat kontrollsystem. Den spanska regeringen lade däremot aldrig fram liknande argument och har inte ens

24 — Domstolens dom av den 18 maj 2000 (ovan fotnot 16), punkterna 129 och följande.

under förevarande förfarande vid domstolen gjort det. Till yttermera visso vill jag tillägga att enligt vad som framgår av kommissionens anmärkningar skiljer sig inte effekten av justeringen så mycket mellan Spanien och Tyskland, eftersom den tvåprocentiga justeringen i Tysklands fall tillämpades på samtliga utgifter som verkställts inom sektorn medan den femprocentiga justeringen i Spaniens fall endast tillämpades på vissa budgetposter.

48. Jag drar slutsatsen att inte heller det tredje argumentet kan godtas.

Förslag till avgörande

49. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen skall ogilla talan och i enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna förplikta Konungariket Spanien att ersätta rättegångskostnaderna.